

JACQUELINE LORENZEN

Kontrolle einer sich
ausdifferenzierenden
EU-Eigenverwaltung

Beiträge zum Verwaltungsrecht

Mohr Siebeck

Beiträge zum Verwaltungsrecht

herausgegeben von

Wolfgang Kahl, Jens-Peter Schneider
und Ferdinand Wollenschläger

8



Jacqueline Lorenzen

Kontrolle einer
sich ausdifferenzierenden
EU-Eigenverwaltung

Mohr Siebeck

Jacqueline Lorenzen, geboren 1990; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Heidelberg; 2015 erstes Staatsexamen; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht an der Universität Heidelberg; 2019 Promotion; seit 2018 Rechtsreferendarin im OLG-Bezirk München.

Es handelt sich um eine von der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg zum Druck freigegebene Dissertation.

ISBN 978-3-16-157679-9 / eISBN 978-3-16-157680-5

DOI 10.1628/978-3-16-157680-5

ISSN 2509-9272 / eISSN 2569-3859 (Beiträge zum Verwaltungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2019 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2018/2019 von der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung konnten bis einschließlich Februar 2019 berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gilt zuallererst meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. *Wolfgang Kahl*, M.A., für die Betreuung der Arbeit, die langjährige und wertvolle Unterstützung sowie die Anfertigung des Erstgutachtens.

Für die Erstellung des Zweitgutachtens danke ich vielmals Herrn Prof. Dr. *Bernd Grzeszick*, LL.M.

Herrn Prof. Dr. *Jens-Peter Schneider*, Herrn Prof. Dr. *Ferdinand Wollenschläger* sowie meinem Doktorvater gebührt Dank für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe „Beiträge zum Verwaltungsrecht“. Für die finanzielle Förderung des Dissertationsvorhabens mittels eines Stipendiums der Landesgraduiertenförderung möchte ich mich bei der Graduiertenakademie der Universität Heidelberg vielmals bedanken.

Großer Dank gebührt schließlich allen, die die Entstehung dieser Schrift gefördert und möglich gemacht haben. Zu nennen sind hier neben den Kollegen am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht der Universität Heidelberg, mit denen die gesamte Promotionszeit große Freude machte, insbesondere meine Eltern, die mich in dieser Zeit stets unterstützt haben, sowie Frau *Lisa Fritz* und Herr *Maximilian Mödinger*. Diesen möchte ich für den fruchtbaren Diskurs sowie die kritische Durchsicht der Arbeit danken.

Schließlich gilt mein herzlicher Dank meinem Ehemann, Herrn Dr. *Hauke Lorenzen*, der stets an meiner Seite war und mich fachlich wie persönlich bedingungslos unterstützt hat.

Sauerlach, im April 2019

Jacqueline Lorenzen

Inhaltsübersicht

Vorwort.....	V
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Einführung.....	1
§ 1 Begriffliche Vorklärungen.....	2
§ 2 Die Bedeutung von Kontrolle in einer sich ausdifferenzierenden EU-Eigenverwaltung	18
§ 3 Forschungsstand	24
§ 4 Methode	26
§ 5 Ziele und Gang der Untersuchung	27
Kapitel 1: Verfassungsrechtlicher Rahmen	31
§ 6 Effektive Verwaltungskontrolle aus Sicht des nationalen Verfassungsrechts.....	31
§ 7 Effektive Verwaltungskontrolle aus Sicht des unionalen Verfassungsrechts.....	68
§ 8 Vergleich der Legitimationsmodelle.....	103
Kapitel 2: Modi und Instrumente der Verwaltungskontrolle in der EU: Eigenkontrolle	107
§ 9 Verwaltungsakteure der EU als Adressaten der Verwaltungskontrolle	108
§ 10 Interne Eigenkontrolle	122

§ 11 Externe Kontrolle der Agenturen durch die Kommission.....	157
§ 12 Externe Kontrolle durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)	180
Kapitel 3: Modi und Instrumente der Verwaltungskontrolle in der EU: Fremdkontrolle.....	205
§ 13 Finanzkontrolle: Europäischer Rechnungshof.....	205
§ 14 Ombudsmann-Kontrolle: Europäischer Bürgerbeauftragter	228
§ 15 Datenschutzkontrolle: Europäischer Datenschutzbeauftragter	252
§ 16 Parlamentarische Kontrolle: Europäisches Parlament	274
§ 17 Öffentlichkeitskontrolle: Einzelne, Verbände und Zivilgesellschaft	299
§ 18 Ratskontrolle: Rat.....	316
§ 19 Gesamtbetrachtung des unionalen Verwaltungskontrollgeflechts	321
Kapitel 4: Zum Kontrollniveau der unionalen Verwaltungs- kontrollen.....	327
§ 20 Effektivität der Verwaltungskontrollen.....	327
§ 21 Vereinbarkeit der Kontrollstrukturen mit den unionsverfassungs- rechtlichen Vorgaben	366
§ 22 Resümee	422
 Anhang: Verzeichnis der zitierten Rechtsakte	 431
Literaturverzeichnis.....	437
Sachregister.....	481

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Einführung.....	1
<i>§ 1 Begriffliche Vorklärungen</i>	<i>2</i>
A. EU-Eigenverwaltung.....	2
B. Ausdifferenzierung	4
I. Erweiterung der Aufgabenzuweisungen an die Union.....	4
II. Zentralisierungstendenzen im Verwaltungsvollzug	4
III. Institutionelle Ausdifferenzierung der EU-Eigenverwaltung	6
C. Verwaltungskontrolle.....	9
I. Kontrolle als Abweichungsanalyse.....	10
II. Das Verhältnis von Kontrolle und „accountability“.....	12
III. Verwaltungskontrolle im weiteren Sinne.....	15
IV. Einzelaspekte des Kontrollbegriffs.....	17
<i>§ 2 Die Bedeutung von Kontrolle in einer sich ausdifferenzierenden EU-Eigenverwaltung</i>	<i>18</i>
A. Gestiegene Bedeutung der Verwaltungskontrolle im Zuge der Santer-Krise	18
B. Legitimationsprobleme bei verselbständigten Verwaltungs- einheiten	20
C. Anhaltende Aktualität des Kontrollthemas in der Europäischen Union	21
<i>§ 3 Forschungsstand</i>	<i>24</i>
<i>§ 4 Methode.....</i>	<i>26</i>
<i>§ 5 Ziele und Gang der Untersuchung</i>	<i>27</i>

Kapitel 1: Verfassungsrechtlicher Rahmen	31
§ 6 <i>Effektive Verwaltungskontrolle aus Sicht des nationalen Verfassungsrechts</i>	31
A. Deutschland	32
I. Demokratieprinzip	32
1. Kontrolle als Mittel zur Herstellung demokratischer Legitimation	33
2. Weitere Kontrollformen als zusätzliche Legitimationsfaktoren	37
II. Rechtsstaatsprinzip	38
1. Kontrolle als Mittel zur Durchsetzung der Gesetzesbindung der Verwaltung	39
2. Sachrichtigkeitsgewährleistungsfunktion von Kontrolle	40
III. Grundsatz der Gewaltenteilung	41
1. Kontrolle als Mittel zur Mäßigung staatlicher Gewalt.....	42
2. Prinzip funktionsgerechter Machtverteilung	43
IV. Ergebnis.....	44
B. Frankreich	45
I. Demokratieprinzip	45
1. Kontrolle als Mittel zur Herstellung demokratischer Legitimation	45
2. Bedeutungszuwachs parlamentarischer Kontrollen	48
II. État de droit und principe de légalité	50
III. Séparation des pouvoirs	52
IV. Ergebnis.....	53
C. Vereinigtes Königreich	54
I. Democracy und ministerial responsibility	54
1. Die „klassische“ Doktrin	54
2. Durchbrechung der „klassischen“ Doktrin im Zuge der Errichtung verselbständigter Verwaltungseinheiten	57
II. Rule of Law	60
III. Separation of powers.....	62
IV. Ergebnis.....	65
D. Vergleich	65
§ 7 <i>Effektive Verwaltungskontrolle aus Sicht des unionalen Verfassungsrechts</i>	68
A. Demokratieprinzip	68
I. Kontrolle als Mittel zur Herstellung demokratischer Legitimation.....	69

1. Duale Legitimationsstruktur der Union (Art. 10 Abs. 1 und 2 EUV)	69
2. Abgeleitete Legitimation der EU-Eigenverwaltung.....	72
a) Kontrolle zur Sicherung von Verantwortlichkeit	72
b) Input-orientiertes Legitimationsverständnis.....	75
3. Kein Ausschluss von Kontrolle durch Unabhängigkeits- gebot.....	76
4. Ergebnis	77
II. Weitere Legitimationsformen.....	77
1. Grundsatz der Offenheit und Transparenz.....	78
2. Grundsatz der partizipativen Demokratie.....	79
3. Verhältnis zur repräsentativ-demokratischen Legitimations- struktur	81
III. Ergebnis.....	81
B. Rechtsstaatsprinzip	82
I. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	83
II. Kontrolle als Mittel zur Durchsetzung der Gesetzesbindung der Verwaltung	84
III. Transparenz und Sachrichtigkeitsgewähr	86
IV. Ergebnis.....	87
C. Prinzip des institutionellen Gleichgewichts	87
I. Funktionenteilung auf unionaler Ebene.....	88
II. Kontrolle als Mittel zur Mäßigung von Macht	90
1. System der checks and balances.....	90
2. Kontrolle als Mittel zur Mäßigung unionaler Hoheitsgewalt.....	91
3. Institutionelles Gleichgewicht als gewaltenteilig- demokratisches Organisationsprinzip.....	93
III. Funktionsgerechte Machtverteilung	94
IV. Kontrolle als Voraussetzung für die Ausübung delegierter Befugnisse	95
1. Die Meroni-Kriterien des EuGH.....	96
2. Kontrolle als Voraussetzung bei der Delegation von Befugnissen	97
3. Zusammenhang der Meroni-Doktrin mit dem Erfordernis demokratischer Legitimation	98
V. Ergebnis.....	100
D. Prinzip der guten Verwaltung.....	100
E. Fazit.....	102
 § 8 Vergleich der Legitimationsmodelle	 103
A. Ergebnisse.....	103
B. Schlussfolgerungen	105

Kapitel 2: Modi und Instrumente der Verwaltungskontrolle in der EU: Eigenkontrolle	107
§ 9 Verwaltungsakteure der EU als Adressaten der Verwaltungskontrolle	108
A. Die Kommission als Hauptverwaltungsorgan	108
B. Der Verwaltungsunterbau der Kommission	110
C. Agenturen	111
I. Exekutivagenturen	112
II. Dezentrale Agenturen	113
1. Organisation	115
2. Typologisierung	117
III. Gründe für das Entstehen der unabhängigen Agenturen	118
D. Ausschüsse und Ämter	119
E. Fazit und Eingrenzung der weiteren Untersuchung	121
§ 10 Interne Eigenkontrolle	122
A. Kontrolle innerhalb der Kommission und ihres Verwaltungsunterbaus	122
I. Aufsicht und Weisungen	122
II. Dienstaufsicht und Disziplinarverfahren, insbesondere: IDOC – Das Europäische Disziplinaramt	125
III. Rechtskontrolle durch den Juristischen Dienst	127
IV. Interne Finanzkontrolle	127
1. Anweisungsbefugter und Rechnungsführer als zentrale Finanzakteure	128
2. Interne Kontrolle auf Ebene der Generaldirektionen und Dienste	129
3. Interne Kontrolle auf Ebene der Kommission	130
a) Interner Prüfer	130
b) Beratung bei der Aufdeckung finanzieller Unregelmäßigkeiten	132
c) Integrierter Rechnungslegungs- und Rechenschafts- bericht	132
V. Interne Datenschutzkontrolle	132
1. Kontrollfunktion und -verfahren sowie Durchsetzungs- möglichkeiten	133
2. Zusammenarbeit mit dem Europäischen Datenschutz- beauftragten	135
3. Stellung und Unabhängigkeit	135

VI. Kontrollen in speziellen Bereichen des EU-Eigenverwaltungsrechts – Der Anhörungsbeauftragte im Europäischen Wettbewerbsrecht	136
VII. Spannungsverhältnis zwischen Unabhängigkeit und Eingliederung in die Kommissionsorganisation	138
VIII. Ergebnis	139
B. Kontrolle innerhalb der Exekutivagenturen	140
I. Berichtspflichten des Direktors	140
II. Stellungnahme des Lenkungsausschusses bei Amts-enthebung des Direktors.....	141
III. Dienstaufsicht über das Agenturpersonal	141
IV. Interne Finanzkontrolle	141
V. Interne Datenschutzkontrolle	142
VI. Ergebnis.....	142
C. Kontrolle innerhalb der dezentralen Agenturen	143
I. Der Verwaltungsrat als internes Kontrollorgan	143
1. Berichtspflichten des Direktors als Ausfluss seiner Rechenschaftspflicht.....	144
2. Verwaltungsratssitzungen als Forum der Kontrolltätigkeit.....	145
3. Ausübung der Disziplinarbefugnisse und Amtsenthebung des Direktors	147
4. Ergebnis	148
II. Dienstaufsicht und Weisungsbefugnisse gegenüber dem Agenturpersonal.....	149
III. Recht- und Zweckmäßigkeitkontrolle durch interne Beschwerdekammern	149
IV. Interne Finanzkontrolle	152
1. Agenturen im Anwendungsbereich der Rahmenfinanzregelung.....	153
2. Eigenfinanzierte Agenturen	153
V. Interne Datenschutzkontrolle	154
VI. Ergebnis.....	155
D. Fazit.....	156
§ 11 Externe Kontrolle der Agenturen durch die Kommission	157
A. Kontrolle über Exekutivagenturen.....	157
I. Aufsicht	157
1. Rechtsaufsicht	157
2. Fachaufsicht und Weisungsrecht.....	158
II. Aufsichtsbeschwerde zur Kommission.....	162
III. Rechenschaftslegung durch Berichtspflichten und Zustimmungsvorbehalte	162

IV. Finanzkontrolle	163
V. Evaluierung.....	164
VI. Amtsenthebung des Direktors	164
VII. Ergebnis.....	164
B. Kontrolle über dezentrale Agenturen.....	165
I. Aufsicht	166
1. Fachaufsicht und Weisungsrecht.....	166
2. Rechtsaufsicht	167
a) Geschriebene Aufsichtsbefugnisse der Kommission.....	167
b) Keine ungeschriebenen Rechtsaufsichtsbefugnisse der Kommission	168
c) Ergebnis	170
II. Aufsichtsbeschwerde zur Kommission.....	171
III. Rechenschaftslegung durch Berichtspflichtigen	172
IV. Finanzkontrolle	173
V. Evaluierung.....	175
VI. Wiederernennungs- und Entlassungsentscheidungen.....	177
VII. Ergebnis.....	177
C. Fazit.....	179
§ 12 Externe Kontrolle durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF).....	180
A. Entstehungshintergrund und Rechtsgrundlagen.....	180
B. Kontrollfunktionen.....	182
I. Betrugsbekämpfung zum Schutz der finanziellen Interessen der Union.....	182
II. Schutz der Interessen der Union vor schwerwiegenden Pflichtverletzungen ihrer Amtsträger und Bediensteten.....	183
C. Kontrolladressaten und -gegenstand.....	185
D. Kontrollverfahren und Kontrollmittel.....	187
I. Einleitung des Verfahrens	187
II. Durchführung des Verfahrens	188
1. Vielfältige Mittel zur Kontrolle	188
2. Unterstützungs- und Mitteilungspflichten	190
3. Grenzen der Kontrolltätigkeit	191
4. Durchsetzung der Kontrollbefugnisse	192
5. Kontrollzeitpunkt.....	193
III. Beendigung des Verfahrens.....	194
E. Kontrollmaßstäbe.....	194
F. Kontrollwirksamkeit	195
G. Kontrolle über OLAF.....	198

I.	Grundsatz: Unabhängigkeit bei der Untersuchungstätigkeit des Amtes	198
II.	Eigenkontrolle.....	199
	1. Externe Kontrolle durch die Kommission	199
	2. Interne Kontrolle durch den OLAF-Überwachungs- ausschuss	200
	3. Interne Rechtmäßigkeitskontrolle	201
III.	Fremdkontrolle	202
IV.	Ergebnis.....	203
H.	Fazit.....	203

Kapitel 3: Modi und Instrumente der Verwaltungskontrolle in der EU: Fremdkontrolle..... 205

§ 13 Finanzkontrolle: Europäischer Rechnungshof..... 205

A.	Entstehungshintergrund und Rechtsgrundlagen.....	205
B.	Kontrollfunktionen.....	206
	I. Externe Finanzkontrolle	206
	II. Beitrag zur Bekämpfung von Betrug zulasten der finanziellen Interessen der EU.....	207
C.	Kontrolladressaten und -gegenstand.....	208
D.	Kontrollverfahren und Kontrollmittel.....	210
	I. Planungsphase.....	210
	II. Untersuchungsphase.....	210
	1. Grundsatz der Systemprüfung.....	211
	2. Prüfung anhand der Rechnungsunterlagen und Vor-Ort- Kontrollen	211
	3. Informationsübermittlungspflicht.....	212
	4. Durchsetzung der Kontrollbefugnisse	213
	5. Kontrollzeitpunkt.....	214
	III. Berichterstattungsphase.....	215
	1. Kontradiktorisches Verfahren	216
	2. Handlungsformen	216
	a) Berichte und Zuverlässigkeitserklärung.....	216
	b) Stellungnahmen.....	218
	IV. Ergebnis: Erhöhte Effektivität durch begleitende, dialoggeprägte Kontrollen.....	219
E.	Kontrollmaßstäbe.....	219
	I. Recht- und Ordnungsmäßigkeit.....	219
	II. Wirtschaftlichkeit.....	221
F.	Kontrollwirksamkeit	222

I.	Kein unmittelbares rechtliches Sanktionspotential	222
II.	Politische Wirkung der Rechnungshofkontrollen	223
G.	Kontrolle über den Rechnungshof	226
H.	Fazit	226
§ 14 Ombudsmann-Kontrolle: Europäischer Bürgerbeauftragter		228
A.	Entstehungshintergrund und Rechtsgrundlagen	228
B.	Kontrollfunktion	229
C.	Kontrolladressaten und -gegenstand	231
D.	Kontrollverfahren und Kontrollmittel	232
I.	Einleitung des Verfahrens	232
1.	Einleitung aufgrund einer Beschwerde	233
2.	Einleitung aus eigener Initiative	235
II.	Durchführung des Verfahrens	236
1.	Vielfältige Mittel zur Kontrolle	236
2.	Kooperationspflichten	238
3.	Grenzen der Kontrolltätigkeit	238
4.	Durchsetzung der Kontrollbefugnisse	240
5.	Kontrollzeitpunkt	242
III.	Beendigung des Verfahrens	242
E.	Kontrollmaßstab	244
F.	Kontrollwirksamkeit	246
I.	Kein unmittelbares rechtliches Sanktionspotential	246
II.	Politische und moralische Wirkung der Ombudsmann- Kontrollen	246
G.	Kontrolle über den Bürgerbeauftragten	248
H.	Fazit	249
§ 15 Datenschutzkontrolle: Europäischer Datenschutzbeauftragter		252
A.	Entstehungshintergrund und Rechtsgrundlagen	252
B.	Kontrollfunktion	254
I.	Unabhängige Datenschutzkontrolle	254
II.	Abgrenzung zur behördlichen Datenschutzkontrolle und zur Ombudsmann-Kontrolle	255
C.	Kontrolladressaten und -gegenstand	256
D.	Kontrollverfahren und Kontrollmittel	257
I.	Von Vorabkontrollen zu Datenschutz-Folgenabschätzungen	258
II.	Untersuchungen	260
1.	Einleitung des Verfahrens	260
a)	Einleitung aufgrund einer Beschwerde	260
b)	Einleitung aus eigener Initiative	262
2.	Kontrollmittel und Kooperationspflicht	263

3. Durchsetzung der Kontrollbefugnisse	264
4. Beendigung des Verfahrens und Verlaufskontrolle	264
III. Genehmigungen und Festlegung von Garantien	265
IV. Vertraulichkeit und Transparenz	265
V. Kontrollzeitpunkt	266
E. Kontrollmaßstab.....	266
F. Kontrollwirksamkeit	267
I. Umfangreiche Durchsetzungsmöglichkeiten	267
1. Allgemeine Durchsetzungsbefugnisse.....	267
2. Klageerhebung vor dem Europäischen Gerichtshof	268
3. Verhängung eines Bußgeldes	269
II. Wahl des effizientesten Mittels	270
III. Gesamtbewertung: Einzigartigkeit der Befugnisse des Datenschutzbeauftragten	270
G. Kontrolle über den Datenschutzbeauftragten.....	271
H. Fazit.....	272
§ 16 <i>Parlamentarische Kontrolle: Europäisches Parlament</i>	274
A. Entstehungshintergrund und Rechtsgrundlagen.....	274
B. Kontrollfunktion	275
C. Kontrolladressaten und -gegenstand	276
D. Kontrollmittel	277
I. Informative Kontrollbefugnisse.....	277
1. Gegenüber der Kommission.....	277
2. Gegenüber den Agenturen	278
II. Kontrolle durch Parlamentsausschüsse.....	279
III. Investiturrecht und Einfluss auf die Zusammensetzung der Agenturorgane	282
IV. Kontrolle durch Untersuchungsausschüsse.....	283
1. Kontrollgegenstand und -konkurrenzen	283
2. Kontrollmittel und -verfahren	284
3. Kontrollwirksamkeit	286
V. Kontrolle durch den Petitionsausschuss	287
VI. Haushaltsrechtliche Kontrollbefugnisse	289
1. Entlastung.....	289
2. Laufende Haushaltskontrolle	292
VII. Misstrauensvotum	293
VIII. Kontrollzeitpunkt und -initiative	295
E. Kontrollmaßstäbe.....	296
F. Kontrollwirksamkeit	296
G. Fazit.....	298

§ 17 Öffentlichkeitskontrolle: Einzelne, Verbände und Zivilgesellschaft....	299
A. Träger des Kontrollsubjekts „Öffentlichkeit“	300
B. Kontrollfunktion	301
C. Transparenz und Zugang zu Informationen als konstituierende Voraussetzung und wichtigstes Mittel der Öffentlichkeitskontrolle.....	302
I. Transparenz der Verwaltung	302
II. Recht auf Zugang zu Informationen	303
D. Modi der Öffentlichkeitskontrolle	304
I. Öffentlicher (Kontroll-)Diskurs als Druckmittel auf die Verwaltung	304
1. Rolle der Medien	305
2. Öffentlichkeitskontrolle als Resonanzboden für andere Kontrollinstitutionen.....	307
II. Kontrolle durch Öffentlichkeitsbeteiligung	307
III. Aktivierung weiterer Kontrollinstanzen	308
1. Petitionsrecht.....	308
2. Recht auf Anrufung des Europäischen Bürgerbeauftragten.....	309
3. Recht auf Anrufung des Europäischen Datenschutz- beauftragten.....	311
4. Initiierung von Eigenkontrollen	312
5. Ergebnis: Anstoß- und Initiativfunktion der Öffentlichkeit.....	312
E. Kontrollmaßstäbe.....	313
F. Kontrollwirksamkeit	313
G. Fazit.....	315
§ 18 Ratskontrolle: Rat.....	316
A. Kontrolle gegenüber der Kommission	316
B. Kontrolle gegenüber den (dezentralen) Agenturen	318
C. Fazit.....	320
§ 19 Gesamtbetrachtung des unionalen Verwaltungskontrollgeflechts	321
A. Entwicklung eines dichten Geflechts unionaler Verwaltungs- kontrollen.....	321
B. Große Bandbreite an Kontrollfunktionen und -maßstäben.....	322
I. Kontrollfunktionen.....	322
II. Kontrollmaßstäbe.....	323
III. Ergebnis.....	323
C. Mehrschichtige Kontrollsysteme.....	324
D. Hervorgehobene Bedeutung der Finanzkontrolle.....	324
E. Fazit.....	325

Kapitel 4: Zum Kontrollniveau der unionalen Verwaltungskontrolle	327
§ 20 Effektivität der Verwaltungskontrollen	327
A. Unabhängigkeit als wesentliches Charakteristikum von Kontrolle	328
I. Eigenkontrolle.....	328
1. Spannungsverhältnis zwischen Unabhängigkeit und interner Stellung	328
2. Mechanismen zur Unabhängigkeitsgewähr de lege lata	329
3. Potential zur weiteren Stärkung der Unabhängigkeit.....	330
4. Ergebnis	331
II. Fremdkontrolle	331
III. Ergebnis.....	333
B. Fachwissen der Kontrolleinrichtungen	334
C. Zugang zu Informationen als zentrales Kontrollmittel.....	335
I. Weitreichende Befugnisse zur Informationsermittlung.....	336
II. Entscheidung über die Erforderlichkeit der Informationen	338
III. Unterstützungspflichten	339
IV. Grenzen der Informationszugangsrechte	339
V. Ergebnis.....	340
D. Möglichkeit der Durchsetzung der Kontrollbefugnisse.....	340
I. Unmittelbare Zwangsbefugnisse	341
II. Verwarnungen und Ausübung öffentlichen Drucks	342
III. Anstoß von Disziplinarverfahren.....	342
IV. Hilfe durch andere Organe	343
V. Gerichtliche Klagemöglichkeit.....	343
VI. Ergebnis.....	344
E. Unterschiedliche Ausgestaltung der Kontrollen	344
I. Kontrollinitiative.....	345
1. Fremdinitiierte Kontrollen	345
2. Selbstinitiierte Kontrollen.....	346
II. Kontrollarten.....	347
III. Kontrollzeitpunkt	348
IV. Kontrolldauer.....	349
V. Kooperativer und dialogartiger Charakter der Kontrollen.....	350
VI. Ergebnis.....	351
F. Kontrollwirksamkeit	351
I. Harte (rechtliche) Durchsetzungsbefugnisse.....	352
II. Weiche Durchsetzungsbefugnisse	353
III. Ergebnis.....	355
G. Potential und Gefahren des Zusammenwirkens der unterschiedlichen Kontrollen	356

I.	Erfordernis hinreichender Zusammenarbeit der Kontroll-	
	einrichtungen	356
II.	Vermeidung von Kontrollüberschneidungen	357
	1. Probleme bei Mehrfachkontrollen	357
	2. Gegenseitige Vereinbarungen als Lösungsvorschlag	358
	a) Status quo	358
	b) Vereinbarkeit mit der Unabhängigkeitsgewähr der	
	Kontrolleinrichtungen	359
	c) Erfordernis weiterer Vereinbarungen	360
	3. Ermessen hinsichtlich der Einleitung einer Untersuchung	361
	4. Ergebnis	362
III.	Vermeidung eines Übermaßes an Kontrollen	362
IV.	Ergebnis	363
H.	Nichtausschöpfung vorhandener Kontrollmöglichkeiten	363
I.	Fazit	364

§ 21	<i>Vereinbarkeit der Kontrollstrukturen mit den unionsverfassungs-</i>	
	<i>rechtlichen Vorgaben</i>	366

A.	Demokratieprinzip	366
I.	Kontrolle über die Kommission und ihren Verwaltungsunterbau .	366
	1. Demokratische Legitimation der Kommission	366
	2. Demokratische Legitimation des Verwaltungsunterbaus	
	der Kommission	367
	a) Beziehung der Kommissare zu den Generaldirektionen	
	und Diensten	368
	b) Einbeziehung der Kommissare in den Verantwortlich-	
	keitszusammenhang	370
	c) Hierarchische Struktur innerhalb des Verwaltungs-	
	unterbaus	372
	d) Erfordernis erhöhter Transparenz der Verwaltungs-	
	organisation	372
	e) Ergebnis	373
II.	Kontrolle über die Exekutivagenturen	373
III.	Kontrolle über die dezentralen Agenturen	374
	1. Generelles zur demokratischen Legitimation der	
	dezentralen Agenturen	374
	a) Unübertragbarkeit des tradierten deutschen	
	Legitimationskonzepts auf die Union	376
	aa) Plurale Legitimationsstruktur der EU	376
	bb) Unterschiede zwischen der Kommission und	
	nationalen Regierungen	377

cc) Hierarchie kein generelles Strukturprinzip der unionalen Verwaltungsorganisation	378
dd) Ergebnis.....	380
b) Unabhängigkeit der Verwaltung als Strukturprinzip der unionalen Verwaltungsorganisation (Art. 298 Abs. 1 AEUV)	380
aa) Ausschluss von Weisungsrechten der Kommission	381
bb) Kein Ausschluss von Rechtsaufsichtsbefugnissen der Kommission	383
cc) Ergebnis.....	385
c) Anforderungen an ein hinreichendes Kontrollarrangement..	385
aa) Grundsatz: Plurale Kontrollstrukturen.....	386
bb) Besondere Bedeutung von ex post-Kontrollen.....	388
cc) Besondere Bedeutung der parlamentarischen Kontrolle.....	389
dd) Kontrollniveau in Abhängigkeit von den Aufgaben der Agenturen	390
d) Ergebnis	391
2. Status quo: Kontrollniveau über die dezentralen Agenturen.....	392
a) Einsetzung der Leitungsorgane und rechtliche Steuerung der Agenturen.....	392
b) Bestehendes Kontrollniveau	394
aa) Umfassende Rechenschaftspflichten	394
bb) Dichtes Kontrollgeflecht	395
cc) Defizitäre Kontrollen durch den Verwaltungsrat, den Rat und das Europäische Parlament	395
dd) Ergebnis.....	397
c) Gemeinsames Konzept für dezentrale Agenturen	397
d) Ergebnis: Bestehen eines Legitimationsdefizits	399
3. Herstellung demokratischer Legitimation durch Stärkung der parlamentarischen Kontrolle	399
a) Stärkung der Kontrollbefugnisse des Parlamentsplenums....	400
b) Begleitende Kontrolle durch einen Fachausschuss für Agenturen	403
c) Vereinbarkeit parlamentarischer Kontrolle mit dem Unabhängigkeitspostulat	405
4. Ergebnis	405
B. Rechtsstaatsprinzip	406
I. Kontrolle über die Kommission und ihre Dienststellen	406
II. Kontrolle über die Exekutivagenturen.....	407
III. Kontrolle über die dezentralen Agenturen	408
1. Unterschiedliche Modelle von Rechtmäßigkeitskontrollen	408
2. Erfordernis selbstinitiiertter Kontrollen	408

a) Kontrolle durch den Europäischen Bürgerbeauftragten.....	409
b) Kontrolle durch die Kommission.....	409
3. Ergebnis	411
C. Prinzip des institutionellen Gleichgewichts.....	411
I. Generelle Übertragbarkeit der Meroni-Kriterien auf die dezentralen Agenturen	412
1. Anwendbarkeit im Bereich des AEUV	412
2. Anwendbarkeit auf öffentlich-rechtliche Einrichtungen.....	413
3. Delegation von Befugnissen auch bei Agenturen	413
4. Bestätigung der Übertragbarkeit der Meroni-Kriterien durch das ESMA-Urteil	414
II. Anwendung der Meroni-Doktrin auf die dezentralen Agenturen ..	415
1. „Strenge“ Übertragung der Meroni-Kriterien.....	416
2. Erfordernis der strukturangepassten Übertragung der Meroni-Kriterien.....	416
3. Status quo: Einfluss- und Kontrollniveau der Unionsorgane gegenüber den dezentralen Agenturen	417
a) Europäisches Parlament und Rat	417
b) Kommission	418
4. Ergebnis	419
D. Fazit.....	420
 § 22 <i>Resümee</i>	422
A. Ungenügende primärrechtliche Verankerung einzelner Kontrolleinrichtungen	422
B. Verbesserungsfähigkeit der Effektivität der Verwaltungskontrollen.....	423
C. Teilweise fehlende Vereinbarkeit der bestehenden Verwaltungs- kontrollstrukturen mit den unionsverfassungsrechtlichen Vorgaben.....	425
D. Schlussfolgerungen und Ausblick	426
 Anhang: Verzeichnis der zitierten Rechtsakte	431
 Literaturverzeichnis.....	437
 Sachregister.....	481

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
AAI	<i>autorités administratives indépendantes</i>
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ABl. EU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
ACER	Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden
AEUU	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
allg.	allgemein(e)
AllgVerwR	Allgemeines Verwaltungsrecht
ALR	Administrative Law Review
ÄndB	Änderungsbeschluss
ÄndRL	Änderungsrichtlinie
ÄndV	Änderungsvertrag
ÄndVO	Änderungsverordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BAT	Büros für verwaltungstechnische Unterstützung (<i>Bureaux d'aide technique</i>)
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
Begr.	Begründer
ber.	berichtigt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKR	Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht
BND	Bundesnachrichtendienst
BSE	Bovine Spongiforme Enzephalopathie
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
C.C.	<i>Conseil constitutionnel</i>
CdT	Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Europäischen Union
Cedefop	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung
CEPOL	Europäische Polizeiakademie

CLJ	Cambridge Law Journal
CMLRev.	Common Market Law Review
COM/KOM	Dokumente der Kommission der EU/EG
CovLJ	Coventry Law Journal
CPVO	Gemeinschaftliches Sortenamt
dass.	dasselbe
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DPO	<i>Data Protection Officer</i>
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EASA	Europäische Agentur für Flugsicherheit
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
EB	Europäischer Bürgerbeauftragter
EBA	Europäische Bankenaufsichtsbehörde
ebd.	ebenda
ECDC	Europäisches Zentrum für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten
ECHA	Europäische Chemikalienagentur
ED	Europäischer Datenschutzbeauftragter
EDA	Europäische Verteidigungsagentur
EEA	Europäische Umweltagentur
EFCA	Europäische Fischereiaufsichtagentur
EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
EIGE	Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen
EIOPA	Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung
EL	Ergänzungslieferung
ELJ	European Law Journal
ELR	European Law Review
EMA	Europäische Arzneimittel-Agentur
EMCDDA	Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht
EMSA	Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs
endg.	endgültig
engl.	englisch(en)
ENISA	Agentur der Europäischen Union für Netz- und Informationssicherheit
Entsch.	Entscheidung
EnzEuR	Enzyklopädie Europarecht
EP	Europäisches Parlament
EPL	European Public Law
ERA	Eisenbahnagentur der Europäischen Union

ESMA	Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde
etc.	et cetera
ETF	Europäische Stiftung für Berufsbildung
EU	Europäische Union
EUDUR	Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUIPO	Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum
EUISS	Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien
eu-LISA	Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
EU-OSHA	Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz
EuR	Europarecht
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EuRH	Europäischer Rechnungshof
Eurofound	Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen
Eurojust	Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union
europ.	europäische(r)/(s)/(n)
Europol	Europäisches Polizeiamt
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
EZB	Europäische Zentralbank
f./ff.	folgend(e)
Feb.	Februar
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote
fortgef.	fortgeführt
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
frz.	französisch(e)/(en)
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GEREK-Büro	Agentur zur Unterstützung des Gremiums europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
GLJ	German Law Journal
GNSS	Globales Navigationssatellitensystem
GO	Geschäftsordnung
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GVwR	Grundlagen des Verwaltungsrechts
GWR	Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht
Hdb	Handbuch

h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung
HO	Haushaltsordnung
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
IAG	Interinstitutionelle Arbeitsgruppe „Regulierungsagenturen“
IAS	Interner Auditdienst (<i>Internal Audit Service</i>)
i.d.F.	in der Fassung
IDOC	Europäisches Disziplinaramt (<i>Investigation and Disciplinary Office of the Commission</i>)
i.e.S.	im engeren Sinn
insb.	insbesondere
IPE	Handbuch Ius Publicum Europaeum
ISSAI	Internationale Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden
IT	Informationstechnik
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JCMS	Journal of Common Market Studies
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JRP	Journal für Rechtspolitik
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
Kap.	Kapitel
lit.	Buchstabe
LQR	The Law Quarterly Review
Mio.	Millionen
MLR	The Modern Law Review
MMR	MultiMedia und Recht
Mrd.	Milliarden
m.(z.)w.N.	mit (zahlreichen) weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr./n ^o	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OJLS	Oxford Journal of Legal Studies
Okt.	Oktober
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (<i>Office de la Lutte Anti-fraude</i>)
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte
para.	Paragraph
Quango	<i>quasi-autonomous government organisation</i>
RDP	Revue du Droit Public
ReNEUAL	<i>Research Network on EU Administrative Law</i>
RJD	Reports of Judgments and Decisions
RMC	Revue du Marché Commun
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RUE	Revue de l'Union européenne

s./S.	siehe/Seite/Satz
SatCen	Satellitenzentrum der Europäischen Union
Sec.	Abschnitt
SEC	Arbeitsdokumente der Kommissionsdienststellen
Slg.	Amtliche Sammlung des EuGH
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannt(e)/(en)/(es)/(er)
Sp.	Spalte
SpStr.	Spiegelstrich
SRB	Einheitlicher Abwicklungsausschuss
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
s.u.	siehe unten
Tz.	Teilziffer
u.a.	und andere/unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UCLAF	Zentrale Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung (<i>Unité de Coordination de la Lutte Antifraude</i>)
UK	Vereinigtes Königreich (<i>United Kingdom</i>)
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
Urt.	Urteil
v.	von/vom/versus
v.a.	vor allem
Var.	Variante
verb. Rs.	verbundene Rechtssachen
VerfGH NRW	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VW	Volkswagen
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZöR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften

Einführung

Die Europäische Union stellt seit jeher nicht lediglich eine Rechtsetzungsgemeinschaft, sondern ebenso eine Verwaltungsgemeinschaft dar.¹ Bereits in den Gründungsverträgen fanden sich, beispielsweise im Beihilfenrecht, administrative Kompetenzen,² sodass das Europäische Verwaltungsrecht als „traditioneller Baustein des Unionsrechts“³ betrachtet werden kann. Ihm kommt die Aufgabe zu, den einheitlichen und effektiven Vollzug des EU-Rechts durch die unionalen und mitgliedstaatlichen Hoheitsträger zu gewährleisten.⁴ Im Laufe der Zeit durchlief das Europäische Verwaltungsrecht einen stetigen Entwicklungsprozess⁵, sodass dieses nach über 50 Jahren seines Bestehens⁶ ein äußerst ausdifferenziertes System darstellt.⁷ In besonderer Weise gilt dies für das *EU-Eigenverwaltungsrecht*, das sich seit Jahren auf einem Kurs der Expansion und *Ausdifferenzierung* befindet. Dieser Prozess lässt jedoch – gerade in jüngerer Zeit – Zweifel aufkommen hinsichtlich der demokratisch-rechtsstaatlichen Rückbindung der EU-Eigenverwaltungsstellen, insbesondere mit Blick auf eine hinreichende *Verwaltungskontrolle* über diese.

¹ *Kment*, in: JuS 2011, S. 211 (211); *Schmidt-Aßmann*, in: ders./Hoffmann-Riem, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 9 (12).

² Vgl. Art. 54 ff. EGKS-Vertrag zum damaligen Beihilfenrecht; *Schmidt-Aßmann*, in: ders./Hoffmann-Riem, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 9 (10) mit weiteren Beispielen.

³ *Terhechte*, in: Leible/ders., Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht (EnzEuR Bd. 3), § 30 Rn. 1.

⁴ *Terhechte*, in: Leible/ders., Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht (EnzEuR Bd. 3), § 30 Rn. 1; vgl. weitergehend zu den Aufgaben der europäischen Verwaltung *Schmidt-Aßmann*, in: ders./Schöndorf-Haubold, Der Europäische Verwaltungsverbund, S. 1 (2 ff.).

⁵ Vgl. dazu *Mager*, in: Die Verwaltung – Beiheft 10 (2010), S. 11 ff.

⁶ Vgl. *Gundel*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht, § 3 Rn. 1, der davon ausgeht, dass die Aufnahme der Tätigkeit durch die Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, welche durch den Vertrag von Brüssel (Fusionsvertrag) 1965 in der Kommission aufgegangen ist, den Ausgangspunkt für die Entstehung der Europäischen Verwaltung darstellt.

⁷ *Gundel*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht, § 3 Rn. 1; ähnlich *Groß*, Legitimation, S. 4; *Terhechte*, in: ders., Verwaltungsrecht der Europäischen Union, § 1 Rn. 38.

§ 1 Begriffliche Vorklärungen

A. EU-Eigenverwaltung

Der Verwaltung des europäischen Rechtsraums liegt im Grundsatz nach wie vor ein dualistisches Konzept (Trennungsprinzip)⁸ zugrunde, auch wenn Kooperations- bzw. Verbundstrukturen im Vordringen befindlich sind und die Trennlinie innerhalb des tradierten Verwaltungsvollzugsdualismus in der EU daher zunehmend fließend wird.⁹ Unterschieden wird im Ausgangspunkt weiterhin zwischen dem indirekten (dezentralen) und dem direkten (zentralen) Vollzug des Unionsrechts.¹⁰ Während beim *indirekten* Vollzug, der den Regelfall bildet (vgl. Art. 291 Abs. 1 AEUV), die nationalen mitgliedstaatlichen Behörden auf Grundlage der – unionsrechtlich überformten – mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechtsordnungen das Unionsrecht vollziehen (Unionsverwaltungsrecht bzw. Europäisierung des nationalen Verwaltungsrechts)^{11,12} werden beim EU-Eigenverwaltungsrecht als Recht des *direkten* Vollzugs die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union selbst administrativ tätig.¹³

Das *EU-Eigenverwaltungsrecht* bezeichnet die Gesamtheit der verwaltungsrechtlichen Regelungen, welche die Verwaltungsstellen der Union im direkten Vollzug zu beachten haben.¹⁴ Es unterliegt insbesondere den Geboten der Transparenz, der Effizienz und der Unabhängigkeit (vgl. Art. 298 Abs. 1

⁸ *Schmidt-Aßmann*, in: ders./Hoffmann-Riem, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 9 (17); *ders.*, Ordnungsidee, S. 381; s. auch *Augsberg*, in: Terhechte, Verwaltungsrecht der Europäischen Union, § 6 Rn. 10.

⁹ Vgl. *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, § 12 Rn. 5; *Weiß*, Verwaltungsverbund, S. 13 ff.; s. zum Verwaltungsverbund ferner *Kahl*, in: Der Staat 50 (2011), S. 353 ff. sowie die zahlreichen Beiträge bei *Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold* (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund.

¹⁰ v. *Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 312; *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 25 ff.; grundlegend bereits *Rengeling*, Rechtsgrundsätze, S. 9 ff.

¹¹ *Augsberg*, in: Terhechte, Verwaltungsrecht der Europäischen Union, § 6 Rn. 14; *Hegels*, EG-Eigenverwaltungsrecht, S. 41; vgl. zum Unionsverwaltungsrecht v. *Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 6, 467; *Hegels*, a.a.O., S. 40; zur Europäisierung des nationalen Verwaltungsrechts s. nur *Kahl*, in: NVwZ 2011, S. 449 ff.; *Siegel*, Europäisierung, S. 52 ff., 86 ff.

¹² *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, § 12 Rn. 7; *Ruffert*, in: Callies/ders., Art. 197 AEUV Rn. 8, 10; *Schmidt-Aßmann*, Ordnungsidee, S. 381 f.

¹³ v. *Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 312; *Stelkens*, in: ders./Bonk/Sachs, Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht Rn. 155.

¹⁴ *Augsberg*, in: Terhechte, Verwaltungsrecht der Europäischen Union, § 6 Rn. 14; v. *Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 312 f.; *Hegels*, EG-Eigenverwaltungsrecht, S. 34.

AEUV).¹⁵ Durch das in Art. 41 GRCh normierte Recht auf eine gute Verwaltung kommt der EU-Eigenverwaltung daneben eine grundrechtliche Verpflichtung zu.¹⁶ Eine Verwaltungstätigkeit im Wege des direkten Vollzugs kommt immer dann in Betracht, wenn das Primärrecht dies entweder unmittelbar vorsieht oder eine Ermächtigung zum Erlass entsprechender Sekundärrechtsakte enthält.¹⁷ Innerhalb des direkten Vollzugs kann weiter unterschieden werden zwischen dem *unionsinternen* und dem *unionsexternen* Vollzug. Während ersterer Maßnahmen beschreibt, die lediglich den Innenbereich der Union betreffen (sog. „Intendanturaufgaben“¹⁸, d.h. interne Organisation, Personalangelegenheiten, Haushaltsvollzug, Beschaffungswesen¹⁹), umfasst letzterer Verwaltungsmaßnahmen, die nach außen direkt gegenüber den Mitgliedstaaten, Unionsbürgern oder -unternehmen wirken.²⁰ Erwähnenswerte Vollzugsaufgaben bestehen dabei vor allem im Wettbewerbsrecht, beispielsweise in der Fusionskontrolle (Art. 106 AEUV) oder der Beihilfenaufsicht (Art. 107 f. AEUV),²¹ bei bestimmten wirtschaftlichen Genehmigungs- und Zulassungsverfahren (z.B. im Bereich des gewerblichen Rechtsschutzes oder der Zulassung von Lebens- und Arzneimitteln) sowie im Bereich der Forschungs- und Wissenschaftsförderung (Art. 179 ff. AEUV).²²

¹⁵ *Hatje*, in: Schwarze, Art. 298 AEUV Rn. 16 ff.; *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, § 12 Rn. 8; *Streinz*, in: ders., Art. 298 AEUV Rn. 5 ff.

¹⁶ *Hatje*, in: Schwarze, Art. 298 AEUV Rn. 16; *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, § 12 Rn. 8; *Ruffert*, in: Calliess/ders., Art. 197 AEUV Rn. 9.

¹⁷ Dies folgt bereits aus dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 2 EUV) sowie dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV), vgl. *Augsberg*, in: Terhechte, Verwaltungsrecht der Europäischen Union, § 6 Rn. 11, 31; v. *Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 316; *Kahl*, in: Der Staat 50 (2011), S. 353 (353).

¹⁸ Zum Begriff *Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 9; *Schreiber*, Verwaltungskompetenzen, S. 22.

¹⁹ v. *Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 326 f.; *Gundel*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht, § 3 Rn. 92; *Kahl*, in: Die Verwaltung 29 (1996), S. 341 (344).

²⁰ v. *Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 315; *Hegels*, EG-Eigenverwaltungsrecht, S. 29; *Priebe*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 71 (75).

²¹ *Augsberg*, in: Terhechte, Verwaltungsrecht der Europäischen Union, § 6 Rn. 34; *Gundel*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht, § 3 Rn. 96; *Schreiber*, Verwaltungskompetenzen, S. 23 ff.

²² *Augsberg*, in: Terhechte, Verwaltungsrecht der Europäischen Union, § 6 Rn. 34; *Stettner*, in: Dausen/Ludwigs, EU-Wirtschaftsrecht, Bd. 1, B. III. Rn. 20; näher v. *Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 327 ff.

B. Ausdifferenzierung

Der Begriff der Ausdifferenzierung wird vorliegend in einem weiten, allgemeinen Sinn verstanden und beschreibt einen dauerhaften Prozess der Fortentwicklung, Verdichtung, Verfestigung und Ausbalancierung des Rechts, der verselbständigte Strukturen und Prozesse hervorbringt.²³

I. Erweiterung der Aufgabenzuweisungen an die Union

Zu beobachten ist eine Ausdifferenzierung durch die Erweiterung der Aufgabenzuweisungen an die Union durch stetige Einfügung neuer Politikbereiche in die Verträge. So hat letztlich jedwede Reform der Verträge der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union neue Politikbereiche zugewiesen.²⁴ Besonders erwähnenswert erscheinen beispielsweise die Einfügung der Umweltpolitik durch die Einheitliche Europäische Akte (1986) in den EGV,²⁵ die Etablierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) durch den Vertrag von Maastricht (1992)²⁶ und die durch den Vertrag von Nizza (2001) erfolgte Kompetenzerweiterung im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik²⁷. Zuletzt sorgte der Vertrag von Lissabon (2007), etwa durch die Verankerung der europäischen Energiepolitik (Art. 194 AEUV), die Einfügung des Tourismustitels (Art. 195 AEUV) sowie der Weltraumpolitik (Art. 189 AEUV), für eine weitere Extension der der Union zugewiesenen Politiken.²⁸

II. Zentralisierungstendenzen im Verwaltungsvollzug

War zu Beginn der europäischen Integration das Eigenverwaltungsrecht auf die wenigen administrativen Tätigkeiten einer auf ihre Kernaufgaben fokussierten Zentralverwaltung beschränkt, hat dies im Laufe der Zeit eine erhebliche Fortentwicklung erfahren.²⁹ Obwohl der indirekte Verwaltungsvollzug durch die

²³ *Terhechte*, in: ders., Verwaltungsrecht der Europäischen Union, § 1 Rn. 38; vgl. zum Begriff der Ausdifferenzierung bereits *Luhmann*, Ausdifferenzierung des Rechts, S. 7 f., 137.

²⁴ *Terhechte*, in: ders., Verwaltungsrecht der Europäischen Union, § 1 Rn. 41, 44; *ders.*, in: EuR 2010, S. 517 (517).

²⁵ Heute Art. 191 ff. AEUV; s. nur *Schmidt/Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, § 2 Rn. 4.

²⁶ Näher dazu *Marquardt/Gaetke*, in: v. der Groeben/Schwarze/Hatje, Vor Art. 23 bis 46 EUV Rn. 1 ff.

²⁷ Vgl. *Vedder/Lorenzmeier*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 40. EL, Okt. 2009, Art. 133 EGV Rn. 3; ausführlich *Herrmann*, in: CMLRev. 39 (2002), S. 7 ff.

²⁸ *Terhechte*, in: ders., Verwaltungsrecht der Europäischen Union, § 1 Rn. 44; *ders.*, in: EuR 2010, S. 517 (517 f.); zu weiteren Änderungen bezüglich der verschiedenen Politikbereiche, die der Vertrag von Lissabon mit sich gebracht hat, vgl. *Calliess*, Die neue EU, S. 386 ff.; *Nowak*, Europarecht nach Lissabon, insb. S. 242 ff.

²⁹ *Schmidt-Aßmann*, Ordnungsidee, S. 386.

Mitgliedstaaten nach wie vor den Regelfall bildet, sind die Bereiche des direkten Vollzugs in den letzten Jahrzehnten stetig angewachsen.³⁰ Beispielsweise wurden das Marken- sowie das Sortenschutzrecht durch die Gründung des damaligen Gemeinschaftsmarkenamtes (heute: Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum) sowie des Gemeinschaftlichen Sortenamtes im Jahr 1994 zumindest partiell in das Eigenverwaltungsrecht aufgenommen.³¹ Aktuell sind etwa im Telekommunikationssektor Zentralisierungstendenzen zu beobachten. Dementsprechend hatte die Kommission in diesem Bereich die – letztlich jedoch nicht realisierte – Errichtung einer *Electronic Communications Market Authority* zur zentralen Regulierung weiter Teile dieses Bereichs vorgeschlagen³² und vertritt weiterhin die Auffassung, dass der Telekommunikationssektor eines einzigen EU-Regulierers bedürfe.³³ Ferner lassen sich etwa die Gründungen der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA), der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) sowie der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) im Jahre 2011 anführen, welche die Zentralisierungstendenz im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik aufzeigen.³⁴ Mit dem Vertrag von Lissabon wurden der Union erstmals ausdrücklich ausschließliche Zustän-

³⁰ S. Guckelberger, in: NVwZ 2013, S. 601 (602); Gundel, in: Leible/Terhechte, Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht (EnzEuR Bd. 3), § 32 Rn. 2; Seitz, in: EuZW 2015, S. 273 (274).

³¹ Gundel, in: Leible/Terhechte, Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht (EnzEuR Bd. 3), § 32 Rn. 21; Schmidt-Aßmann, Ordnungsidee, S. 386 mit weiteren Beispielen. Die beiden Agenturen wurden gegründet durch die VO (EG) Nr. 2100/94 des Rates v. 27. Juli 1994 über den gemeinschaftlichen Sortenschutz, ABl. EG 1994 Nr. L 227, S. 1 sowie die VO (EG) Nr. 40/94 des Rates v. 20. Dezember 1993 über die Gemeinschaftsmarke, ABl. EG 1994 Nr. L 11, S. 1.

³² Vgl. den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Europäischen Behörde für die Märkte der elektronischen Kommunikation, KOM(2007) 699 endg.; Terhechte, in: ders., Verwaltungsrecht der Europäischen Union, § 1 Rn. 45.

³³ Mitteilung der Kommission über den Telekommunikationsbinnenmarkt, KOM(2013) 634 endg., S. 6.

³⁴ VO (EU) Nr. 1095/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), ABl. EU 2010 Nr. L 331, S. 84; VO (EU) Nr. 1094/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung), ABl. EU 2010 Nr. L 331, S. 48; VO (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), ABl. EU 2010 Nr. L 331, S. 12; vgl. Guckelberger, in: NVwZ 2013, S. 601 (602); Gundel, in: Leible/Terhechte, Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht (EnzEuR Bd. 3), § 32 Rn. 26.

digkeiten zugewiesen, wie etwa die Zollunion oder die gemeinsame Handelspolitik (vgl. Art. 3 AEUV).³⁵ Neu hinzu trat die ausschließliche Zuständigkeit im Bereich der für das Funktionieren des Wettbewerbs erforderlichen Wettbewerbsregeln (Art. 3 Abs. 1 lit. b AEUV), welcher vorher der parallelen Zuständigkeit der Union und der Mitgliedstaaten zugeordnet wurde.³⁶ All diese der Union nun explizit zugewiesenen Bereiche weisen ebenfalls ein erhebliches „Zentralvollzugspotential“³⁷ auf.

Insgesamt dürfte der Prozess der Stärkung des direkten Verwaltungsvollzugs durch die Union somit noch längst nicht abgeschlossen sein. Dies zeigen nicht zuletzt Forderungen nach einer Harmonisierung und Zentralisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts im Zeichen der Flüchtlingskrise.³⁸ In diese Richtung weisen ebenso die Vorschläge der Kommission, welche unter anderem auf eine weitere Harmonisierung der Bestimmungen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und eine stärkere operative Rolle einer europäischen Asylagentur bei der Durchführung der Asylverfahren zielen.³⁹ Diese Entwicklung in Richtung eines verstärkten zentralen Vollzugs verdeutlicht den spürbaren Bedeutungszuwachs des EU-Eigenverwaltungsrechts.⁴⁰

III. Institutionelle Ausdifferenzierung der EU-Eigenverwaltung

Mit dem beschriebenen Aufgabenwachstum und der erweiterten Vollzugslast der Union geht eine Ausdifferenzierung der EU-Eigenverwaltungsorganisation einher, vor allem mit Blick auf die Akteure⁴¹.

Nachdem bereits in den 1950er Jahren erste Aufgabenausgliederungen durch die Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl

³⁵ Der EG-Vertrag enthielt keine entsprechende Bestimmung, s. *Obwexer*, in: v. der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 3 AEUV Rn. 1 f.; *Streinz*, in: ders., Art. 3 AEUV Rn. 2.

³⁶ *Mögele*, in: Streinz, Art. 3 AEUV Rn. 5; *Obwexer*, in: v. der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 3 AEUV Rn. 2.

³⁷ *Terhechte*, in: ders., Verwaltungsrecht der Europäischen Union, § 1 Rn. 45.

³⁸ So forderten etwa die deutsche Bundeskanzlerin *Angela Merkel* und der ehemalige französische Präsident *François Hollande* ein einheitliches System des Asylrechts, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-08/europa-fluechtlinge-lastenverteilung-asylrecht>, zuletzt aufgerufen am 06.03.2019; eine Vollharmonisierung des Flüchtlingsrechts auf europäischer Ebene sowie die Übertragung der ausschließlichen Zuständigkeit für die Asylanerkennung an eine EU-Agentur fordern *Dörig/Langefeld*, in: NJW 2016, S. 1 ff.

³⁹ Vgl. Mitteilung der Kommission, Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa, KOM(2016) 197 endg., S. 6 f., 11 f., 14 f.; *Europ. Kommission*, Pressemitteilung, Eine faire und nachhaltige gemeinsame Asylpolitik verwirklichen, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_de.htm, zuletzt aufgerufen am 06.03.2019; s. auch den jüngsten Vorschlag für eine Verordnung über die europäische Asylagentur, COM(2018) 633 final.

⁴⁰ Ähnlich *Gundel*, in: Leible/Terhechte, Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht (EnzEuR Bd. 3), § 32 Rn. 2.

⁴¹ Näher zu den einzelnen Verwaltungsakteuren der EU-Eigenverwaltung unten § 9.

– der Vorgängerin der heutigen Kommission – zu beobachten waren,⁴² kam es in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre zur Gründung der *ersten* beiden Europäischen Agenturen⁴³, denen jedoch lediglich eng begrenzte Aufgaben mit sehr geringen Entscheidungskompetenzen zukamen.⁴⁴ Hintergrund dieser zunächst sehr vorsichtigen Aufgabenausgliederung war die *Meroni*-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, die strenge Voraussetzungen für die Übertragung von Befugnissen auf selbständige Einrichtungen aufstellte.⁴⁵

Diese Zurückhaltung verlor sich in den 1990er Jahren zusehends und es wurden mit zunehmender Integrationsdynamik vermehrt selbständige Verwaltungseinheiten wie Ämter und Agenturen eingerichtet.⁴⁶ Die weiter voranschreitende Ausweitung der der Europäischen Gemeinschaft zugewiesenen Politikbereiche und das daraus resultierende Ungleichgewicht zwischen den komplexer sowie zahlreicher werdenden Verwaltungsaufgaben und den verfügbaren Verwaltungsressourcen ließen die Forderungen nach EU-eigenen Verwaltungsstrukturen nachdrücklicher werden.⁴⁷ Auf diese Weise erklären sich die Agenturgründungen der „*zweiten* Generation“. Bis 1999 waren zehn neue Agenturen entstanden, darunter etwa die Europäische Umweltagentur (EEA), die Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA) und das Gemeinschaftliche Sortenamt (CPVO).⁴⁸

⁴² S. dazu *M. Koch*, Externalisierungspolitik, S. 24; *ders.*, in: EuZW 2005, S. 455 (455).

⁴³ Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop), VO (EWG) Nr. 337/75 des Rates v. 10. Februar 1975 über die Errichtung eines Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung, ABl. EG 1975 Nr. L 39, S. 1; Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound), VO (EWG) Nr. 1365/75 des Rates v. 26. Mai 1975 über die Gründung einer Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, ABl. EG 1975 Nr. L 139, S. 1.

⁴⁴ *Fischer-Appelt*, Agenturen, S. 46; *Hustedt u.a.*, Verwaltungsstrukturen, S. 148; ausführlich zu diesen Agenturen *M. Hilf*, Organisationsstruktur, S. 140 ff.; dies waren die Agenturen der sog. „Ersten Generation“, vgl. zu diesem Begriff *Europ. Parlament*, Schriftliche Anfragen mit Antwort, ABl. EG 1996 Nr. C 56, S. 60 f.

⁴⁵ EuGH, Rs. 9/56 (*Meroni/Hohe Behörde*), Slg. 1958, 9 (40 ff.); Rs. 10/56 (*Meroni/Hohe Behörde*), Slg. 1958, 51 (75 ff.); *Gundel*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht, § 3 Rn. 26; *M. Hilf*, Organisationsstruktur, S. 133; *Hustedt u.a.*, Verwaltungsstrukturen, S. 148 f.; s. näher zur *Meroni*-Doktrin unten § 7 C. IV., § 21 C.

⁴⁶ Vgl. *Gundel*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht, § 3 Rn. 26; *Schmidt-Aßmann*, in: *ders./Hoffmann-Riem*, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 9 (15 f.); *ders.*, in: *Die Verwaltung – Beiheft 10* (2010), S. 263 (273).

⁴⁷ *Hustedt u.a.*, Verwaltungsstrukturen, S. 149; *Majone*, in: *ELJ 8* (2002), S. 319 (329).

⁴⁸ VO (EWG) Nr. 1210/90 des Rates v. 7. Mai 1990 zur Errichtung einer Europäischen Umweltagentur, ABl. EG 1990 Nr. L 120, S. 1; VO (EWG) Nr. 2309/93 des Rates v. 22. Juli 1993 zur Festlegung von Gemeinschaftsverfahren für die Genehmigung und Überwachung von Human- und Tierarzneimitteln und zur Schaffung einer Europäischen Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln, ABl. EG 1993 Nr. L 214, S. 1; VO (EG) Nr. 2100/94 des Rates v. 27. Juli 1994 über den gemeinschaftlichen Sortenschutz, ABl. EG 1994 Nr. L 227,

Auslöser für die *dritte* und bisher größte Gründungswelle an Agenturen war die strukturelle Überforderung der Kommission, die aus der beschriebenen Extension der Aufgabenfelder sowie dem damit verbundenen Zuwachs an Verwaltungsaufgaben resultierte. Diese kam insbesondere im Zuge des Korruptionsskandals der Santer-Kommission⁴⁹ Ende der 1990er Jahre zum Vorschein und mündete in umfangreiche Reformen.⁵⁰ Neben dem Erfordernis einer internen Reorganisation⁵¹ erkannte die Kommission vor allem die Notwendigkeit, sich auf ihre Kernaufgaben zu besinnen und darüber hinausgehende Aufgaben auszugliedern.⁵² Im Rahmen dieser sog. Externalisierungspolitik wurden Aufgaben zum Teil auf gesonderte Stellen ausgelagert, die innerhalb der Kommission geschaffen wurden.⁵³ Teilweise erfolgte die Ausgliederung der Aufgaben an neu gegründete selbständige Verwaltungseinheiten.⁵⁴ So wurden allein in den ersten sieben Jahren nach der Jahrtausendwende dreizehn weitere Agenturen gegründet, unter anderem die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) und die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA).⁵⁵ Dass der Prozess der Agenturgründungen noch nicht abgeschlossen ist, hat etwa die Fi-

S. 1; vgl. *Hustedt u.a.*, Verwaltungsstrukturen, S. 149, 150 f.; Aufzählung der Agenturen bei *Craig*, EU Administrative Law, S. 156 ff.

⁴⁹ S. dazu näher § 2. A.

⁵⁰ *Gundel*, in: Leible/Terhechte, Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht (Enz-EuR Bd. 3), § 32 Rn. 13, 16; *Hustedt u.a.*, Verwaltungsstrukturen, S. 149 f.

⁵¹ Näher dazu *M. Bauer*, in: Journal of European Public Policy 15 (2008), S. 691 (695); *Mehde*, in: ZEuS 2001, S. 403 (422 ff.).

⁵² Vgl. etwa *Europ. Kommission*, Die Reform der Kommission – Ein Weißbuch, KOM(2000) 0200 endg.; *dies.*, Europäisches Regieren – Ein Weißbuch, KOM(2001) 428 endg., ABl. EG 2001 Nr. C 287, S. 1 (11 f., 39); Mitteilung der Kommission, Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen, KOM(2002) 718 endg., insb. S. 6; näher zu den Reformen der Kommission *Mehde*, in: ZEuS 2001, S. 403 ff.

⁵³ Beispielsweise wurde das Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche eingerichtet, vgl. den Beschluss der Kommission v. 6. November 2002 über die Errichtung des Amtes für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche, ABl. EU 2003 Nr. L 183, S. 30.

⁵⁴ *Gundel*, in: Leible/Terhechte, Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht (Enz-EuR Bd. 3), § 32 Rn. 17; ausführlich zur Externalisierungspolitik der Kommission *M. Koch*, Externalisierungspolitik, insb. S. 25 ff., 56 ff.

⁵⁵ VO (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, ABl. EU 2006 Nr. L 396, S. 1; VO (EG) Nr. 168/2007 des Rates v. 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, ABl. EU 2007 Nr. L 53, S. 1; *Hustedt u.a.*, Verwaltungsstrukturen, S. 150; eine Übersicht über die Gründung der verschiedenen Agenturen findet sich ebd., S. 151 ff.

nanzkrise gezeigt, die zur Einrichtung der bereits genannten Finanzaufsichtsagenturen (ESMA, EBA, EIOPA) führte.⁵⁶ Auch für das Jahr 2019 ist die Einrichtung einer neuen Agentur, der Europäischen Arbeitsbehörde, geplant. Über deren voraussichtliche Gründungsverordnung erzielten das Europäische Parlament und der Rat im Februar 2019 eine vorläufige Einigung.⁵⁷

Neben der Ausdifferenzierung der Eigenverwaltungsorganisation durch das Entstehen einer breiten Agenturlandschaft ist die Entwicklung eines umfangreichen Ausschusswesens sowie die Schaffung verschiedener Ämter und interinstitutioneller Verwaltungsstellen zu beobachten.⁵⁸

C. Verwaltungskontrolle

Die Kontrolle über die Verwaltung ist seit jeher ein zentrales Thema der Verwaltungsrechtswissenschaft, mit der sich vorwiegend aus nationaler Perspektive zahlreiche Untersuchungen befassen.⁵⁹ Der Kontrollbegriff, dem in der staats- und verwaltungsrechtlichen Wissenschaft schon früh eine „überragende Bedeutung für das gesamte Staatswesen“⁶⁰ zugeschrieben wurde, wird als „Schlüsselbegriff des staatlichen Funktionensystems“⁶¹ und Grundelement einer rechtsstaatlichen Demokratie⁶² bezeichnet. Für die europäische Verfassungsordnung konstatiert der Europäische Gerichtshof, die Union sei eine „Rechtsgemeinschaft der Art [...], daß weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit [...] dem Vertrag [...] stehen.“⁶³

⁵⁶ *Gundel*, in: Leible/Terhechte, Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht (Enz-EuR Bd. 3), § 32 Rn. 26; weitergehend zu diesen Agenturen *Lehmann/Manger-Nestler*, in: EuZW 2010, S. 87 ff.

⁵⁷ S. hierzu die Informationen der EU unter <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1414&langId=en> sowie <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9301&furtherNews=yes>, beide Seiten zuletzt aufgerufen am 21.03.2019.

⁵⁸ *Ehlers*, in: ders./Pünder, AllgVerwR, § 5 Rn. 39 f.; *Schmidt-Aßmann*, in: ders./Hoffmann-Riem, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 9 (16); *Sydow*, Verwaltungskooperation, S. 63 f.

⁵⁹ *Kahl*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, GVwR, Bd. III, § 47 Rn. 1 ff.; *Kluth*, in: Wolff/Bachof/Stober/ders., Verwaltungsrecht II, § 101; *Peilert*, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, §§ 102 f.; *Püttner*, Verwaltungslehre, § 20 f.; s. zudem die weiteren Nachweise in Fn. 143, 144.

⁶⁰ *Krebs*, Kontrolle, S. 1.

⁶¹ *Pitschas*, Verwaltungsverantwortung, S. 391; ebenso *Kahl*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, GVwR, Bd. III, § 47 Rn. 1; ähnlich *Gärditz*, Hochschulorganisation, S. 263 („Systemmittelpunkt“).

⁶² Vgl. *Scheuner*, in: FS Müller, S. 379 (384); *Schmidt-Aßmann*, in: ders./Hoffmann-Riem, Verwaltungskontrolle, S. 9 (16); *J.-P. Schneider*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Verwaltungskontrolle, S. 271 (273); ausführlich zum verfassungsrechtlichen Hintergrund von Kontrolle §§ 6–8.

⁶³ EuGH, Rs. 294/83 (Les Verts/Parlament), Slg. 1986, 1339 Rn. 23.

Dennoch gibt es (bisher) weder einen positivrechtlichen noch einen durch die Wissenschaft oder Rechtsprechung entwickelten europäischen Rechtsbegriff der Kontrolle bzw. eine diesbezügliche allgemeingültige Definition.⁶⁴ Selbst im nationalen Verwaltungsrecht bestehen zahlreiche Unklarheiten über das exakte Verständnis von Kontrolle.⁶⁵ So wird beispielsweise in der deutschen Wissenschaft konstatiert, der Kontrollbegriff sei „von schillernder Variationsvielfalt“⁶⁶ und damit „alles andere als eindeutig“⁶⁷. Ähnlich heißt es in der englischen Literatur „none of the terms ‚check‘, ‚control‘ [...] has a single clear meaning“⁶⁸.

I. Kontrolle als Abweichungsanalyse

Weitestgehende Klarheit besteht jedenfalls hinsichtlich der etymologischen Herkunft des Kontrollbegriffs. Er leitet sich von dem französischen Wort „*contrôle*“ ab, welches sich aus dem altfranzösischen „*contre-rôle*“ bzw. dem lateinischen „*contra rotulus*“ zusammensetzt. Dies bedeutet so viel wie Gegenregister, Gegenaufzeichnung oder Gegenrolle⁶⁹ und meinte ursprünglich die Gegenzeichnung und damit die Bestätigung der Richtigkeit der Rechnungsführung durch eine zweite Person.⁷⁰ Letztlich geht es darum, aus einer Gegenposition heraus einen bestimmten Gegenstand zu beobachten, zu prüfen und zu bewerten.⁷¹ Vorgänge und Entscheidungen sollen aus einer gewissen Distanz

⁶⁴ Kadelbach, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Verwaltungskontrolle, S. 205 (207); ähnlich Rowe, in: Hofmann/Türk, Legal Challenges in EU Administrative Law, S. 179 (190): „Exactly what supervision is [...] is not absolutely clear.“; vgl. auch Eekhoff, Verbundaufsicht, S. 5 zu einem fehlenden europäischen Begriff der Aufsicht.

⁶⁵ Ebenso Weyand, Verwaltungskontrolle, S. 30 f.

⁶⁶ Schulze-Fielitz, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Verwaltungskontrolle, S. 291 (295); ähnlich Stettner, Kompetenzenlehre, S. 271, der Begriff der Kontrolle sei „oszillierend und sinnvariant“.

⁶⁷ J.-P. Schneider, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Verwaltungskontrolle, S. 271 (273); ebenso Voßkuhle, Rechtsschutz, S. 256; vgl. bereits die frühe Feststellung von Krebs, Kontrolle, S. 1, dass „keinesfalls Klarheit darüber besteht, was unter ‚Kontrolle‘ zu verstehen ist“.

⁶⁸ Cane, Introduction, S. 3; ähnlich Mulgan, in: Public Administration 78 (2000), S. 555 (563), der darauf hinweist, dass Kontrolle sowohl in einem engen, spezifischen als auch in einem weiten Sinn verstanden werden könne.

⁶⁹ v. Arnim, in: Heun u.a., Evangelisches Staatslexikon, Sp. 1316 (1316); Gehrig, Parlament, S. 3; Krebs, Kontrolle, S. 4; Strößenreuther, Kontrolle, S. 26.

⁷⁰ S. Krebs, Kontrolle, S. 4; Schwarze, in: DVBl 1974, S. 893 (894); Strößenreuther, Kontrolle, S. 26.

⁷¹ Schmidt-Aßmann, in: ders./Hoffmann-Riem, Verwaltungskontrolle, S. 9 (10); ähnlich Hoffmann-Riem, in: Schmidt-Aßmann/ders., Verwaltungskontrolle, S. 325 (343).

Sachregister

- Ableitungszusammenhang 38, 72 f.,
75 f., 77, 81, 102, 276, 366, 372,
376, 385 f., 390, 392
- Absichtserklärung, Gemeinsame 256,
358 f.
- Abweichungsanalyse 10 ff., 282, 335
- accountability 12 ff., 65, 74, 388
- Agentur
- dezentrale Agenturen 5, 7 ff., 112 ff.,
143 ff., 156, 165 ff., 186, 209,
278 ff., 290, 297 f., 318 ff., 334 f.,
348, 352 f., 362 ff., 374 ff., 408 ff.,
411 ff., 421 f., 425 ff.
 - eigenfinanzierte Agenturen 153 f.,
299, 318 f., 396
 - Exekutivagenturen 112 f., 128,
140 ff., 156, 157 ff., 179, 186, 209,
278, 290, 318, 352, 373 f., 407,
411 f., 420 f., 425
 - Finanzaufsichtsagenturen 9, 149 f.,
151, 177, 393
 - Regulierungsagenturen 112, 171
- Agenturdirektor 113, 116 f., 140 ff.,
143 ff., 162 ff., 165 f., 174, 279, 282,
290, 319, 393, 395 ff., 398 f., 400 ff.,
427
- Aktualität 21 ff., 136, 150 f., 215, 219,
328, 339, 348
- Akzeptanz 26, 40, 251, 325, 328, 350,
354 f., 428
- Amt der Europäischen Union für geisti-
ges Eigentum 5, 152 ff., 167, 169,
318
- Ämter 7, 9, 120 f., 185 f., 209, 232
- Amtsenthörung 136, 141, 147 f., 164,
177, 229, 248, 294, 317 f., 330, 353,
396, 398, 401, 425
- Amtsgeheimnis 192, 239, 284, 340
- Ampflichtverletzung 183 f., 186, 195,
317 f.
- Amtszeitverlängerung 177, 282, 319,
396, 401, 427
- Anhörungsbeauftragter 136 ff., 323,
329 ff., 336, 347 f., 357, 360, 407
- Anstoßfunktion 162, 224, 312 f., 315,
317, 320, 345, 354
- Anweisungsbefugter 128 ff., 142, 145,
153, 324
- Arbeitsprogramm 113, 115, 141, 144,
163, 173, 178, 210, 278, 319, 323,
362, 394 f., 419
- Auditbegleitausschuss 131, 174, 324,
329, 335
- Auditstellen, interne 129, 142, 153, 174,
324
- Aufsicht 44, 47, 122 ff., 140, 143, 322,
368, 374, 399, 407, 418
- Aufsichtsbeschwerde 162, 171 f.,
178 f., 312, 322, 245, 352, 407 f.,
421
 - Dienstaufsicht 125, 141, 149
 - Fachaufsicht 35, 41, 158 ff., 166 f.,
178, 374, 382 f., 391
 - Rechtsaufsicht 35, 40, 44, 157 f.,
167 ff., 172, 178 f., 180, 352, 373 ff.,
383 ff., 391, 400, 407 ff., 416, 419
 - Staatsaufsicht 15 ff.
- Auftragsverarbeiter 133, 264, 267
- Ausdifferenzierung 1, 4 ff., 20, 57, 65,
321, 325, 425, 428
- Ausgliederung
- Aufgabenausgliederung 6 f., 8, 119
 - organisatorische 120, 330
- Ausschüsse 117, 119 f.
- Ausschuss unabhängiger Sachver-
ständiger 18 f., 320

- Fachausschuss für dezentrale Agenturen 403 f., 406, 427
- Lenkungsausschuss 113, 140 f., 142 f., 162 ff.
- Parlamentsausschüsse 49, 59, 279 ff., 295, 299, 319, 334, 338, 363 f., 396, 403 f., 427
- Petitionsausschuss 233, 247, 287 ff., 345, 357, 360 f.
- Überwachungsausschuss 188, 198 f., 200 f., 203
- Untersuchungsausschuss 22, 34, 46, 73, 233 f., 247 f., 274 f., 283 ff., 336 f., 340 ff., 357, 360
- autorités administratives indépendantes 48 f.

- Bemerkungen 216, 224, 243, 264, 272, 290, 297 f., 316, 320, 353
- Berichterstatter, ständiger 281, 334, 403
- Berichtspflicht 79, 137, 140 f., 144 f., 161 ff., 172 f., 277 ff., 298, 333, 362 f., 387 f.
- Beschwerde 149 ff., 162, 171 f., 229 f., 232 ff., 254, 260 ff., 265, 288 f., 308 ff., 347, 361
- Beschwerdekammer, interne 149 ff., 155 f., 167, 180, 312, 334 f., 348, 352, 407 f.
- Betrugsbekämpfung 180 ff., 207 f.
- Bürgerbeauftragter, Europäischer 23, 80 f., 86, 91, 101, 138, 202, 228 ff., 256, 271, 283 f., 288 f., 309 ff., 321 ff., 332, 336 f., 340 ff., 345 ff., 349 f., 356 ff., 409
- Bürgernähe 118, 230, 249
- Büros für verwaltungstechnische Unterstützung 18, 112 f.
- Bußgeld 22, 240, 269 ff., 341 f.

- checks and balances 42, 52, 63 ff., 67, 90 f., 94, 100, 103, 204, 227, 241, 273, 298, 321, 325 f., 333, 423

- Datenschutz
 - Datenschutz-Folgenabschätzung 22, 258 ff., 266, 348
 - externe Datenschutzkontrolle 252 ff., 334, 341 f., 346, 352
 - interne Datenschutzkontrolle 132 ff., 138 f., 142, 154 f., 156, 255, 328 ff., 337
- Datenschutzbeauftragter
 - behördlicher 132 ff., 138 f., 142, 154 f., 201, 255, 328 ff., 336 ff., 345, 353
 - Europäischer 22, 202, 226, 249, 252 ff., 289, 311, 321 f., 332, 334, 336 ff., 341 ff., 345 ff., 352, 356 ff., 423
- Deliberation 78, 377
- Demokratie
 - direkte 77 f.
 - partizipative 79 ff., 104, 301
 - repräsentative 65, 69, 72 f., 75, 81 f., 102 ff., 367, 389
- Demokratieprinzip
 - britisches 54 ff.
 - deutsches 32 ff.
 - französisches 45 ff.
 - unionales 68 ff., 366 ff.
- Deutschland 20 f., 32 ff., 65 ff., 371, 374 ff., 409
- Dialog 80, 212, 216, 219, 237, 243, 249, 259, 277, 307, 350 f.
- Dienste 110 f., 122, 124, 130, 209, 231, 368, 372
- Dienstgeheimnis, *siehe* Amtsgeheimnis
- Dienstplichtverletzung, *siehe* Amtspflichtverletzung
- Distanz 10 f., 139, 157, 227, 272, 316, 328, 332
- Disziplinaramt, Europäisches 125 f., 138, 140 f., 184, 321, 330, 336, 345, 356 ff.
- Disziplinarverfahren 125 f., 141, 342 f., 352, 354 f.

- Effektivität von Kontrollen, *siehe* Kontrollwirksamkeit
- Eigenmittel 127, 152, 205
- Eigenverwaltungsrecht 1, 2 f., 4 f., 136
- Entlastung 131, 153, 174, 224, 226, 281, 289 ff., 295, 297 f., 316, 320, 338, 353, 388, 395
- Entschließung, parlamentarische 240, 247, 288, 296, 343

- Ermessen 161, 187, 233 f., 236, 244,
 261 f., 284, 293, 310, 345 f., 361 f.,
 374, 393, 415, 417
- EU-Eigenverwaltung
 – Akteure 108 ff.
 – Begriff 2 ff.
- Euratom-Versorgungsagentur 115, 122,
 166
- Eurojust 115, 121
- Europäische Aufsichtsbehörde für das
 Versicherungswesen und die betrieb-
 liche Altersversorgung 5, 9, 119
- Europäische Bankenaufsichtsbehörde 5,
 9, 119
- Europäisches Amt für Betrugsbekämp-
 fung 19, 22, 180 ff., 208, 226, 249,
 271, 321, 324, 330 f., 334, 336 ff.,
 340 ff., 345 ff., 355 ff., 423 f.
- Europäische Verteidigungsagentur 115,
 121
- Europäische Wertpapier- und Marktauf-
 sichtsbehörde 5, 9, 119
- Europäisierung des nationalen Verwal-
 tungsrechts 2
- Europol 115, 121
- Evaluierung 22, 52, 144, 164, 175 f.,
 178 f., 278, 320, 323, 352, 419
- executive agencies 57 ff., 387
- Exekutivrat 335, 398
- Expertise, *siehe* Fachwissen
- Externalisierungspolitik 8
- Fachwissen 116, 118 ff., 135, 146, 174,
 213, 256, 272, 280, 283, 334 f.,
 358 ff., 365, 403
- Finanzautonomie 20, 127, 180, 198, 205
- Finanzkontrolle
 – externe 205 ff., 289 ff., 322 f., 324 f.
 – interne 127 ff., 141 f., 152 ff., 163,
 173 ff., 322 f., 324 f.
- Fragerecht 34, 52 f., 56, 73, 145, 276,
 277 ff., 282, 293, 295, 298, 337, 350,
 396, 400 f., 403, 406, 427
- Frankreich 20, 45 ff., 65 ff., 103 ff.,
 169, 376, 389, 400
- Gemeinsames Konzept für dezentrale
 Agenturen 22, 335, 397 ff., 400 ff.,
 406, 410, 427 f.
- Gemeinschaftliches Sortenamt 5, 7, 150,
 152 ff., 167, 169, 171 f., 299, 318 f.,
 384, 408
- Generaldirektion 110 f., 122 ff., 129 f.,
 140, 160, 209, 231, 368
- Generaldirektor 109, 123 f., 129 f., 160,
 163, 312, 330
- Gerichtshof, Europäischer 85, 88, 90 f.,
 95, 167, 220, 272, 317, 383 f., 387 f.
- Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 38, 50,
 61 f., 65 f., 83 f., 102, 105, 230, 244,
 254 f., 273, 315, 322, 406, 421
- Gewaltenteilung 15, 17, 42 ff., 66 f.,
 87 ff., 93 ff., 100, 105
 – séparation des pouvoirs 52 f.
 – separation of powers 62 ff.
- Gleichgewicht, institutionelles 87 ff.,
 105, 170, 227, 270, 321, 333, 341,
 411 ff., 421 f., 425 f.
- Großbritannien 54 ff., 65 ff., 103 ff.,
 169, 376, 387, 389, 400, 428
- gute Verwaltung, Prinzip der 3, 100 ff.,
 245, 323
- Haushaltsplan 108, 113, 115, 128, 194,
 208 ff., 218, 220, 276, 293
- Hierarchie 15, 20 f., 35, 47 f., 57, 111,
 114, 122 ff., 140, 144, 156, 329, 367,
 372 ff., 378 ff., 400
- Hüterin der Verträge 86 f., 102, 168,
 408 f., 411
- IAS, *siehe* Interner Auditdienst
- IDOC, *siehe* Disziplinaramt, Europäi-
 sches
- Informationsübermittlungspflicht 123 f.,
 190, 212 ff., 236, 290, 338 f.
- Inspektion, *siehe* Vor-Ort-Kontrolle
- integrierter Rechnungslegungs- und Re-
 chenschaftsbericht 132, 317
- Interner Auditdienst 130 ff., 138 ff.,
 153, 163, 173 ff., 178, 184, 207, 324,
 329 ff., 336, 347, 349 f., 353, 356
- Interner Prüfer, *siehe* Interner Audit-
 dienst
- Investitur 274, 282, 294, 316
- Juristischer Dienst 127, 134, 140, 322,
 348, 356, 407

- Klageberechtigung 178, 193, 213 f.,
223, 240 ff., 246, 268, 297, 317,
343 f., 410, 421
- Kollegialprinzip 108 f., 368 ff., 370 f.
- Kommission, Europäische 73, 85 f.,
88 ff., 108 ff., 122 ff., 157 ff., 185,
208 f., 231, 257, 276, 277 f., 282,
293 f., 316 ff., 366 ff., 406 f., 418 f.
- kontradiktorisches Verfahren 216, 219,
350
- Kontrolladressat 17, 108, 139, 185 f.,
208 f., 231 f., 256 f., 276, 328
- Kontrolldauer 188, 200, 215, 349 ff.
- Kontrolle
 - begleitende 12, 15, 137, 139, 147,
215, 218 f., 242, 266, 281, 292 f.,
295, 299, 348 f., 399, 403 f.
 - Begriffsbestimmung 9 ff.
 - Doppelkontrollen, *siehe* Mehrfach-
kontrollen
 - Eigenkontrolle, externe 107, 157 ff.,
180 ff., 328 ff.
 - Eigenkontrolle, interne 107, 122 ff.,
328 ff.
 - ex ante 12, 15, 125, 129, 201, 242,
266, 282, 324 f., 348, 388, 405
 - ex post 12, 15, 129, 175, 194, 200 f.,
214, 242, 266, 295, 324 f., 333, 348,
376, 384, 388, 405
 - Fremdkontrolle 16, 43, 51, 67, 100,
139, 181, 202, 205 ff., 331 ff.
 - Gerichtskontrolle 11, 15, 39 f., 42,
44, 51, 61 f., 64 ff., 67, 79, 84 f., 87,
98, 102, 151, 250, 308, 347, 406,
408 ff., 415, 418
 - Mehrfachkontrollen 138, 180, 234,
256, 261, 289, 345, 357 ff., 363, 365
 - Öffentlichkeitskontrolle 79 ff., 102,
104, 299 ff., 367
 - politische 90 f., 202, 221, 230,
271 f., 275 f., 284, 296, 301, 316,
322 f., 360, 389
 - Rechtmäßigkeitskontrolle 40, 85 ff.,
102, 105, 127, 151, 156, 159, 162,
166, 171, 178, 201, 245, 322 f., 352,
354, 406 f., 408 ff., 421
 - Rechtskontrolle, *siehe* Rechtmäßig-
keitskontrolle
 - Systemkontrolle 131, 211, 324, 347
 - Verlaufskontrolle 264 f.
 - Vorabkontrolle 22, 258
 - Vor-Ort-Kontrolle 211 f., 237,
263 f., 280, 337 f., 403
 - Zweckmäßigkeitkontrolle 41, 123,
149 ff., 156, 158 ff., 244, 325, 368,
384, 416
- Kontrollfunktion 182 ff., 206 ff.,
229 ff., 254 f., 275 f., 301, 322
- Kontrollgeflecht 202, 321 ff., 357, 360,
395, 425
- Kontrollgegenstand 17, 130, 138, 171,
186, 208 f., 232, 235, 257, 276, 281,
283, 346, 402
- Kontrollinitiative 39 f., 51, 86, 126,
133 f., 147, 162, 172, 187 f., 217 ff.,
230, 233 ff., 250, 260 ff., 295, 312 f.,
345 ff., 408 ff.
- Kontrollmaßstab 17, 40, 85, 137, 151,
157 ff., 175, 194 f., 219 ff., 244 f.,
266, 296, 313, 323, 334, 384
- Kontrollmittel 122 ff., 140 ff., 143 ff.,
157 ff., 165 ff., 188 ff., 211 ff.,
236 f., 263 f., 277 ff., 303 ff., 316 ff.,
335 ff.
- Kontrollniveau 19, 106, 326, 327 ff.,
385 ff., 392 ff., 422 ff.
- Kontrollobjekt 12, 17, *siehe auch* Kon-
trolladressat
- Kontrollsubjekt 17, 79, 107, 280, 300,
321 f., 334, 338
- Kontrollüberschneidungen 138, 184,
207 f., 220, 256, 283, 288 f., 357 ff.
- Kontrollwirksamkeit 84, 94, 105 f., 129,
150, 195 ff., 222 ff., 246 ff., 267 ff.,
296 f., 313 ff., 327, 329, 334, 336,
340 f., 349, 351 ff., 363, 364 f.
- Kontrollzeitpunkt 12, 193 f., 214 f.,
242, 266, 295, 348 f.
- Kooperation 15, 114, 125, 192 f., 207,
212, 216, 226, 270, 341, 350 f., 356
- Legalitätsprinzip 187, 261, 345 f., 361
- Legitimation
 - abgeleitete 72 ff.
 - funktionell-institutionelle 33, 204,
274, 322
 - input-orientiertes Legitimationsver-
ständnis 75 f.

- output-orientiertes Legitimationsverständnis 75 f.
- personelle 33, 38, 282, 366, 392 ff., 426
- sachlich-inhaltliche 34 f., 38, 44, 393
- Legitimationsniveau 33, 37 f., 72, 81, 106, 394
- Legitimationsstruktur
 - duale 69 ff., 74, 81, 102, 104, 366, 376, 386
 - plurale 37, 81, 104, 376 f., 380, 386
- Legitimationssubjekt 70, 72, 74 f., 82, 104, 322, 366, 376 f., 426
- loyale Zusammenarbeit, Grundsatz der 190, 212, 238, 284, 287, 339, 341

- Machtverteilung, funktionsgerechte 43 f., 94 f., 100
- Medien 244, 295, 300, 305 f., 314 f.
- Meroni-Rechtsprechung 7, 96 ff., 170, 411 ff., 422
- ministerialfreie Räume 21, 374
- ministerial responsibility 54 ff., 58 f.
- Ministerverantwortlichkeit 55 f., 368 f., 377
- Misstrauensvotum 34, 46, 53, 56, 73, 293 ff., 297, 317, 353, 367, 370, 388, 396

- Nebenorgan 231, 241, 274, 423
- Nichtigkeitsklage 85, 91, 193, 214, 240 f.
- non-departmental public bodies 58 f., 387

- Offenheit, Grundsatz der 78 f., 302
- OLAF, *siehe* Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
- Ombudsmann, *siehe* Bürgerbeauftragter
- Opportunitätsprinzip 187, 234, 345 f., 351, 361
- Ordnungsmäßigkeit 128 f., 219 f., 323
- Organisationsautonomie 185, 192, 341 f., 406
- Organtreue, *siehe* loyale Zusammenarbeit

- Parlament, Europäisches 69 ff., 88, 90 f., 202, 224, 229 f., 247 ff., 271, 274 ff., 308 f., 334, 352 ff., 366 ff., 376 f., 389 f., 394 ff., 417 f., 425 ff.
- Partizipation 37, 77, 79 ff., 102, 104, 118, 301, 307, 377, 386
- Personalautonomie 138, 248, 271, 331
- Personalhoheit, *siehe* Personalautonomie
- Petitionsrecht 80 f., 101, 288, 308 ff., 345

- Rat 69 ff., 88 ff., 316 ff., 322, 332, 352 f., 363, 366, 389, 395 ff., 400, 413 f., 417 f.
- Rationalität 40 f., 43 f., 87, 372
- Rechenschaft 13 ff., 34, 36, 48 f., 55 f., 72 ff., 127, 136, 143 ff., 162 f., 165, 172, 206 f., 248 ff., 276, 298, 301, 319, 322, 366, 372 f., 379, 388, 394, 400 f., 405, 427
- Rechnungsführer 128 f.
- Rechnungshof, Europäischer 91, 202, 205 ff., 249, 271, 290, 296, 321 ff., 324, 332 ff., 346 ff., 356 f.
- Rechtmäßigkeit 11, 17, 40 f., 61, 85 f., 91, 127, 129, 149 ff., 157 ff., 162, 171, 178, 201, 203, 219 f., 245, 266, 296, 313, 323, 354, 384, 406 ff., 421
- Rechtsdogmatik 26
- Rechtspersönlichkeit 112, 160, 231, 379
- Rechtssicherheit 233, 250, 323, 358, 406
- Rechtsstaatsprinzip
 - État de Droit 50 ff.
 - in Deutschland 38 ff.
 - principe de légalité 50 ff.
 - Rule of Law 60 ff.
 - unionales 82 ff., 406 ff., 421
- Regierung 33 ff., 42, 46 ff., 53, 54 ff., 60, 64, 66, 88, 104, 374, 377, 381 f., 400

- Sachrichtigkeit(sgewähr) 11 f., 40 f., 44, 52, 66, 87 f., 105, 314 f.
- Santer-Kommission 8, 18 f., 23, 92, 125, 128, 181, 294, 306, 320, 325, 370
- Soll-Ist-Vergleich 11, 14, 282, 335
- Sonderbericht 217 f., 224, 244, 346
- Sparsamkeit 221

- Staatsanwaltschaft, Europäische 197, 324 f., 355
- Transparenz 2, 37, 60, 78 f., 81, 86 f., 102, 104, 119, 227, 250, 265 f., 277, 298, 302, 304 f., 315, 322, 354, 367, 372, 377, 401, 406
- UCLAF, *siehe* Zentrale Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung
- Unabhängigkeit 20 f., 49, 58 f., 76 f., 114, 118, 125 f., 131, 135, 137, 138 f., 150, 154, 165, 198 f., 206, 231, 254, 328 ff., 380 ff.
- persönliche 138, 329
 - sachliche 131, 138
- Unionsbürger 69 ff., 80 f., 90, 104 f., 300 ff., 372, 376
- Unionsverwaltungsrecht 2, 28
- Untätigkeitsklage 91, 193, 214, 225, 290, 355
- Unterstützungspflicht 131, 134 f., 190 f., 192, 212 f., 218, 238, 263 f., 287, 339, 341, 343, 403
- Verantwortlicher für die Datenverarbeitung 133 f., 259, 264, 267
- Verantwortlichkeitszusammenhang 36, 44, 48, 65, 76 f., 81 f., 102 ff., 228, 275 f., 366 f., 370 ff., 377, 381, 385 ff., 388, 390 f., 405, 427
- Verbände 79 f., 118, 300 f., 307, 314 f., 393
- Verbundverwaltung 2, 114, 378
- Vereinigtes Königreich, *siehe* Großbritannien
- Verhältnismäßigkeit 188, 201, 245, 341
- Vertrauen 247, 294, 297, 328, 371, 428
- Verwaltungskontrolle
- Begriff 9 ff.
- Verwaltungsmissstand 59, 101, 138, 229, 232, 242 ff., 244 f., 250 f., 256, 283 f., 288, 305, 308, 323, 360
- Verwaltungsrat 115 ff., 143 ff., 153, 155, 165 ff., 174 ff., 179, 279, 334 f., 352, 363 f., 392 f., 395 f., 399, 402, 410, 421, 425 f.
- Verwaltungsunterbau 110 f., 121 f., 124, 139 f., 316, 367 ff., 406, 420
- Verwaltungsvereinbarung 184, 358, 360
- Volk 32 ff., 36, 45 f., 48, 54, 65, 70, 374, 376
- Vollzug des Unionsrechts
- direkter 2 f., 5 f., 118, 378
 - indirekter 2 f., 307, 378
 - unionsexterner 3
 - unionsinterner 3
- Vorbehalt des Gesetzes 50, 61, 84
- Vorrang des Gesetzes 38, 50, 61, 84
- Vorstand 146, 335, 348, 364, 410, 421, 426 f.
- Warnsystem 398, 402, 410 f., 421, 427
- Weisungsbefugnis 21, 35, 47, 66, 115 f., 123 f., 140, 149, 156, 158 ff., 166 f., 171, 368 f., 372, 374 f., 377, 381 f., 385 ff., 391, 405, 416, 420
- Wiederernennung 116, 177, 395, 398, 401
- Wirtschaftlichkeit 17, 40 f., 128 f., 160, 163, 211, 221 f., 291, 323
- Zentrale Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung 18, 181, 183
- Zivilgesellschaft 80, 118, 300 f., 307 f., 314 f.
- Zugang zu Informationen 79 f., 131, 134, 137, 188, 212, 226, 236, 238 f., 263, 302 ff., 314, 335 ff., 365, 403, 423 f.
- Zugang zu Räumlichkeiten 134, 188 f., 212, 237, 263, 337, 340, 403
- Zusammenarbeit, *siehe* Kooperation
- Zuverlässigkeitserklärung 217, 222, 224, 226, 290
- Zwangsbefugnisse 192 f., 203, 223, 246, 341 f.
- Zwangsgeld, *siehe* Bußgeld
- Zweckmäßigkeit, *siehe* Zweckmäßigkeitskontrolle